

2019年06月13日：令和元年都市整備委員会

○たきぐち委員 それでは最後、私から質問させていただきたいと思います。

今回発表されました都市復興の理念、目標及び基本方針は、平成十三年に策定された震災復興グランドデザインを修正、改定するものではなくて、近年の大災害の教訓を踏まえ、改めて作成したものと先ほど来の質疑の中で認識をいたしました。

先ほども少し触れられていましたけれども、まず、基本的な対象とする災害について伺いたいと思います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 今回の都市復興の理念、目標及び基本方針では、近年の大災害を考慮するとともに、都市計画区域マスタープランの都市防災に関する方針において記載されている災害と整合を図る観点から、地震や火災、津波、風水害、土砂災害、火山などの自然災害を対象としております。

○たきぐち委員 区域マスに記載されている地震、津波、水害などに加えて、火災、土砂災害、火山などを対象にしたということでありました。

先ほども和泉副委員長からも話がありましたけれども、平成二十八年に、約三十時間、約四万平米にわたって燃え広がった新潟県の糸魚川市の火災がありました。これは、木密地域でありました。

平成二十六年八月豪雨では、広島市で土砂災害が百六十六カ所発生をして、七十名以上が犠牲となりました。都内にも、土砂災害警戒区域が一万四千五百カ所余指定をされているところでもあります。

また、平成二十六年の九月には、御嶽山の噴火で六十三名が犠牲になったということがありました。

こうした災害だけではなくて、阪神・淡路大震災以降さまざまな大災害が発生をしたということは、これまでの質疑の中でもいろいろと話が出ております。

昨年一年を見ましても、六月に大阪北部地震、七月に西日本の豪雨、九月には北海道胆振東部地震と続けざまに大規模災害が発生して、多くの人命が失われたところでもあります。

六千人を超える方々が犠牲となった阪神・淡路大震災以降、都においては、防災都市づくり推進計画の作成、震災対策条例の制定、震災復興マニュアルの策定等と対策が講じられてきたところでもありますけれども、今回の基本方針等の策定に当たって、阪神・淡路大震災から二十年以上にわたる期間の中で積み上げてきた知見等をどのように反映させたのか伺います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 今回の基本方針等は、近年の全国各地で発生した大災害からの教訓を考慮するとともに、学識経験者を交えた東京都都市復興基本計画

検討委員会でご議論いただきながら策定しております。

大災害からの教訓としましては、例えば、想定を超える被害が発生したために、被災を繰り返さないよう既定の都市づくりの計画を見直し、復興を進めている事例がございます。

そのため、今回の基本方針等では、都市づくりのグランドデザインで示した都市像を目指しつつ、それだけでは同程度の被害を受けるおそれがある場合におきまして、必要に応じ人口等の将来見通しや土地利用の方針の見通しも視野に入れて検討しまして、都市計画区域マスタープランなどを改定するとしております。

また、検討委員会におきまして、学識経験者から、迅速な都市復興を図るためには多様な主体の連携により取り組むことが必要であることや、被災後に地域のコミュニティを育むためにオープンスペースを確保することが必要であることなどのご意見がありまして、こうした知見を今回の基本方針等に反映しております。

○たきぐち委員 検討委員会におきましては、今、災害復興の第一人者である中林教授を委員長として、都市防災や都市計画、建築、市街地整備などを専門とする学識経験者の方々による議論がなされたところでありますので、これまでの大規模災害の被災状況であったり、復旧、復興の事例等を研究されてきた知見が反映をされてきたものということだと思いません。

あわせて、東日本大震災では、先ほど中山委員からも指摘がありましたけれども、都の職員が復旧、復興支援等で多く派遣をされておまして、正確な数字では確認はしておりませんが、現在も五十名ほどの職員が派遣をされていて、延べ人数では四千人以上が復旧、復興に携わっていて、都市整備局からも、仮設住宅の建設や被災建築物応急危険度判定であったり、あるいは区画整理関係業務などの支援で派遣されているかと思えます。

こうした活動は、毎年、活動報告書として取りまとめられて、冊子として私たちにも配られているところでありますけれども、先ほど佐藤都技監からも、職員の育成ということについて大変熱い思いを語られたところでありますが、こうした被災地での経験が庁内で共有をされて、都職員の知見が、今回の基本方針のみならず、今後予定されている復興手順や執行体制を示した震災復興マニュアルの修正であったり、あるいは訓練であったり、こうしたところにしっかりと生かされていくことを期待するところでございます。

今、答弁にありましたけれども、報告資料の中において、想定を超える被害があった場合には、被災を繰り返さないよう、現在の都市づくりの計画変更も検討し、さらに強靱化と記載があります。想定を超える被害とは何か伺います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 近年、想定していない災害が発生し、被災後の都市復興におきまして、既定のまちづくり計画を変更することがございます。例えば、東日本大震災では津波による大きな被害を受けたために、被害を繰り返さないよう既定の計画を変更し、まちを高台へ移転することとした地区がございます。

このように、既定計画を実現するだけでは防ぐことが難しい被害を、想定を超える被害と捉えまして、今回の基本方針等では、想定を超える被害があった場合には、被災を繰り返さないよう、現在の都市づくりの計画変更も検討し、さらに強靱化していくとしております。

○たきぐち委員 基本方針の中では、想定を超えるという言葉は使われていないわけであり、想定というのが、平成二十四年に東京都防災会議で決定した被害想定 of 規模や数なのか、複合型災害のような災害の種類のことなのか、あるいは二次災害の現象、停電とか原発事故であるとかそういったことであるのか、明確でない印象があります。

今のご答弁ですと、想定をしていない災害ということになりまして、東日本大震災時の想定を超える被害を教訓としているということになりますけれども、二万人以上の犠牲者を出した未曾有の災害だった東日本大震災の教訓というのは、想定外は通用しない、想定外を想定内とするということだったのではないかと思います。

基本方針に記載をされています区域マス等を実現するだけでは同程度の被害が生じるとするこの区域マスは、平成二十六年に改定されたものであります。

また、先ほど来話が出ております検討委員会におきまして、平成二十九年度に都市づくりのランドデザインを策定したけれども、被災した場合の二〇四〇年に目指すべき姿と被災していない場合の目指すべき姿はイコールではなくて、被災した場合には、今ある都市づくりのランドデザインよりももっと先を行くような将来像が震災復興ランドデザインに描かれてもよいのではないかと問題提起があったかと、議事録で確認をいたしました。

これに対して、基本的に、被災した場合も被災していない場合も目指すべき姿はイコールだというのが都の考え方だと理解をしていますが、それであるならば、平時のうちから区域マス等やマニュアルに、考え得る想定を盛り込むべきではないかと考えてしまうところがあります。

先ほど都技監も、想定外を想定するというをおっしゃられました。想定に政策の執行が追いつかないということはあるかもしれませんが、想定を超える、想定外をつくるということはあってはいけないんだということを改めて都技監のご答弁を聞いて感じたところがありますけれども、言葉尻を捉えるつもりは全くありませんけれども、例えば甚大な被害へとつながる可能性のある震災と大型台風という複合型災害しかり、あらゆる事態を想定すべきということを述べさせていただきたいと思っております。

ただ、さまざま起こり得る事象に対して、計画やマニュアルを固定化せずに柔軟に対応していくという趣旨が重要な点であるということでは理解をしております。そのことも申し上げておきたいと思っております。

次に、大都市東京における復興の連携のあり方について、どのように取り組んでいくのか伺います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 今回の基本方針等では、他分野の復興との連携としまして、住宅の復興との連携、産業の復興との連携を示しております。

住宅の復興との連携につきましては、近年の大災害からの復興では、早期に住民の生活の安定確保を図る必要があります。復興住宅政策の果たす役割の大きさが確認されたため、被災後の住宅の供給、復興が適切に図られるように、住宅の復興と連携して進めるとしております。

産業の復興との連携につきましては、被災後早期に住民の生活の安定確保を図るため、また世界中の人から選択される都市を実現するためにも、産業を迅速に復旧、復興することが求められます。そのため、産業の復興との連携、調整を図りながら進めていくとしております。

こうした方針を踏まえまして、都市の事前復興におきましても、住宅分野や産業分野との連携を図りながら取り組んでまいります。

○たきぐち委員 連携以外にも、首都東京の特性を踏まえて都市復興を進めていくことが重要と考えますが、見解を伺います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 今回の基本方針等では、世界有数の大都市圏である首都圏と、その中核となる東京が、今後も都市としての繁栄を続けるとともに、あらゆる人が活躍、挑戦でき、豊かで安定、充実した生活ができるよう、都市復興の理念としまして、世界中の人から選択される都市を目指すことや、長期的な観点から、最先端技術も活用しながらESGの概念を取り入れて都市づくりを進めることによりまして、持続的な発展を遂げる都市を目指すことなどを理念として示しております。

また、首都東京の国際競争力を維持、発展させていくことが必要であるため、都市復興の諸事業をできるだけ短期間に実現することを基本としております。

○たきぐち委員 兵庫県立大学の減災復興政策研究の室崎教授は、災害復興に関する論文の中で、復興とは、旧態に戻す復旧とは区別され、従前よりも質の高い状態にすることが大事であって、復興の戦略として、都市、住宅、福祉、経済、教育など、多様な復興の課題の遂行をいかに連携させて効果的に復興を図るかが課題と述べられております。

先ほど来、滝田委員からも話がありましたけど、釜石市に訪問した際に、復興公営住宅の整備状況や入居状況、また核となる商業施設や飲食店街の復興の様子などを視察いたしまして、住宅の復興、産業の復興との連携の一端を確認することができました。

もちろん、地方都市と世界有数の大都市圏である東京とは同一ではありませんので、首都圏、東京圏全体としての復興方針を検討していくことが重要だと考えます。答弁いただいた理念に実効性を持たせるべく取り組んでいただきたいと思います。

首都東京の国際競争力を維持発展させていくためには、都市復興の諸事業をできるだけ

短期間に実現することを基本としています。迅速な復興を実現するためには、さまざまな被災現場をイメージしたマニュアルの策定、それに基づいた訓練による復興手順の熟度の向上に加えて、区市町村による地区計画の事前策定や地籍調査の事前実施などを進めることが重要だと考えます。過去の大災害を見ても、とりわけ地籍調査の進捗状況が復興の期間の長短に影響しているケースもあるやに聞いております。

そこで、都市復興を迅速に進めるための鍵となる地籍調査の現在の実施状況を伺います。また、財政支援を強化するなど区市町村の取り組みを促すべきと考えますが、見解を伺います。

○小野都市づくり政策部長 地籍調査は、土地の境界や権利関係を明確にし、災害後の迅速な復興やまちづくりの推進を図る上で重要であり、都内では、島しょ地域を除き、区市町村が主体となって事業を実施しております。

現在、四十一の区市町村が事業に着手しておりますが、平成三十年三月現在、全国の約五二%の進捗率に対し、土地が細分化され権利関係もふくそう化している都におきましては約二三%にとどまっております。

このため、都は、国と連携し財政支援を実施しますとともに、一筆ごとの境界確認にかわり、道路など官民の境界で囲まれた街区単位で先行させるなど、東京の実情を踏まえた事業実施を促しているところでございます。

今後とも、財政支援の拡充を国に要望しますとともに、区市町村を対象とした技術力向上のための講習会の開催や、担当者会議等の場を通じて調査の促進を働きかけるなど、地籍調査のより一層の推進に努めてまいります。

○たきぐち委員 区市町村の取り組み状況はまちまちであるということも確認をしております。

実は、区部におきましては、私の地元の荒川区、けいの委員の地元でもありますけれども、荒川区の進捗状況が最も低くなっておりまして、これは、従前より区道の区域調査を先行して独自に実施していたという事情もあるようでありまして、今後地籍調査を進めていくという意向は聞いております。

いずれにせよ、復興のスピードにかかわるこの地籍調査の都の進捗率が全国と比べて低い状況にある中で、財政支援とともに、都の実情を踏まえた事業実施を促進していただきたいと思います。

最後になります。

今回の基本方針等は、被災後の都市復興にかかわる計画作成の方向性を示したものと考えます。被災後に基本方針等を効果的に活用できるようにするためには、平時から基本方針等を用い、さまざまな被害を想定して都市復興にかかわる計画作成等の図上訓練を行うことが有効と考えますが、見解を伺います。

○安部市街地整備部長選手村担当部長兼務 今回の基本方針等に基づき、あらかじめさまざまな被害を想定して都市復興にかかわる計画作成等の図上訓練を行うことは、迅速かつ計画的な都市復興につながるものと考えております。

都は、平成二十九年度から、都職員向けに首都直下地震等の被災後に都が作成することになっていきます東京都都市復興基本方針や、東京都都市復興基本計画骨子案を作成する図上訓練を行っています。

今後の訓練におきましては、今回の基本方針等に基づきまして、復興基本方針や計画の作成をしていくこととなります。

区市町村に対しましても、都が行う訓練への参加を受け入れるとともに、今後、今回の基本方針等に基づき、区市町村復興基本方針や区市町村復興基本計画骨子案などを作成する図上訓練の実施を促してまいります。

○たきぐち委員 この図上訓練というのは、平成十年から、都が主導して都市復興図上訓練を実施されてきたわけであります。これは、復興マニュアルに基づいて、区市町村職員の震災復興手順の熟度を上げること、また復興プロセスにおける都と区の連携強化を図るべく実効性を高めることなどが目的だと認識をしております。

この復興プロセスというのは、先ほども質疑の中で安部部長から細かく説明がありましたけれども、復興初動体制から復興事業の推進までの五段階の中で、家屋被害概況調査から都市復興基本方針の策定、第一次建築制限や復興地区区分の設定、都市復興基本計画、復興まちづくり計画の策定までを目標としているものだと思います。

こうした従前の訓練を現実的な想定に基づいて改善をして、そしてブラッシュアップをされて、今ご答弁があった都職員向けの図上訓練の実施につながったものと、私はそう考えているところであります。一番重要なのは、やはり都と区の連携の深化をどこまでできるかということかと思えます。

先ほど都技監から、区市町村の職員のまちづくりの技術を高めていく、巻き込むというお話がありました。この平成十年から行われている図上訓練を、代表質問の中でも都市復興に関する図上訓練を充実させるという答弁がありましたので、区市町村を巻き込んで、今のご答弁ですと、区市町村に対しても都が行う訓練への参加を受け入れるとともにということ、余り積極的でないようなご答弁でしたけれども、ぜひ区市町村の職員を巻き込んで、この図上訓練を現実的で実効性のあるものにしていただきたいとお願いをしたいと思います。

私自身、東日本大震災直後の釜石、気仙沼、石巻、仙台、塩竈など、何度も被災地を訪問いたしました。昨年、倉敷市の真備町にも行きまして、水害による被害の甚大さも確認をしてまいりました。阪神・淡路大震災については、その被災現場を見ることはできませんでした。先ほど宮瀬委員が行かれたという神戸の、人と防災未来センターには行ってまいりました。

こうしたさまざまな教訓を生かしながら、今後のスケジュールについては、先ほどもお話がありましたけれども、区域マスの改定、そして次には復興マニュアルを修正していく、そして基本方針を活用した図上訓練を実施していくということで進めていくんだらうと思いますけれども、過去の大災害からいかに被災のイメージを持つことが重要だというふうに考えております。

ぜひ、今回の基本方針の作成を受けまして、都市整備局として、局横断的な情報、意識の共有も図りながら、マニュアルについては総務委員会が所管になりますので、局横断的な意識の共有も図りながら、首都東京の迅速で計画的な都市復興計画、そして事前復興に結びつけていくことを期待いたしまして、質問を終わります。